



**Controladoria-Geral da União**  
Ouvidoria-Geral da União

**D E C I S Ã O**

<b>Referência:</b>	16853.000944/2013-17
<b>Assunto:</b>	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
<b>Restrição de acesso:</b>	Sem restrição.
<b>Ementa:</b>	Pedido de cópias de manual de procedimento administrativo – Recorrente alega interesse público e acadêmico – Recorrido alega informação sigilosa – Recurso conhecido e PARCIALMENTE provido.
<b>Órgão ou entidade recorrido (a):</b>	Ministério da Fazenda / Receita Federal do Brasil.
<b>Recorrente</b>	[REDAZIDA]

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, decido pelo **provimento parcial** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 16853.000944/2013-17, direcionado ao Ministério da Fazenda/RFB, com base nos fatos e nas razões a seguir expostos:

**DOS FATOS**

<b>RELATÓRIO</b>	<b>Data</b>	<b>Teor</b>
<b>Pedido</b>	04/06/2013	“Em nome do [REDAZIDA] gostaria, em face da Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação), requisitar o acesso ao documento "MANUAL DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM O EXTERIOR" da Receita Federal do Brasil. Segundo tive informações, o respectivo documento pode ser encontrado na intranet da Receita Federal, através do seguinte atalho: [REDAZIDA]”
<b>Resposta Inicial</b>	17/06/2013	“Prezados, em atenção ao requerimento formulado, cumpre-nos informar que a demanda foi encaminhada à Receita Federal do Brasil - RFB, que se posicionou conforme abaixo: Em atenção à sua solicitação, informamos que: 1) O Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior foi concebido como instrumento de orientação e de consulta dos servidores e das unidades administrativas da Secretaria

		<p>da Receita Federal do Brasil (RFB), para fins de nortear atividades relacionadas do intercâmbio de informações com outros países. 2) Conforme esclarece a Coordenação de Relações Internacionais (Corin), tal instrumento “contém normas, procedimentos e formulários aplicáveis à execução, no âmbito da RFB, das atividades relacionadas ao levantamento e fornecimento de informações tributárias e aduaneiras entre a RFB e as instituições congêneres de outros países com os quais o Brasil tenha firma acordos para intercâmbio de informações dessa natureza”. 3) Desse modo, o Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior constitui papel de trabalho, cuja única finalidade é nortear exclusivamente atividades do público interno da Receita Federal do Brasil (RFB), pois as orientações nele estabelecidas estão ligadas ao tratamento da matéria em âmbito “interna corporis”. 4) Face ao exposto, com nossas desculpas, informamos que o documento solicitação não poderá ser disponibilizado”.</p>
<p><b>Recurso à Autoridade Superior</b></p>	<p>27/06/2013</p>	<p>“(…) A respeito do acesso à informação pública, o texto constitucional, na esfera dos direitos e garantias fundamentais, determina em seu art. 5º, XXXIII, transparência e o direito de acesso à informações públicas: XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (grifamos) Combinado com o dispositivo supracitado, o artigo 37, <i>caput</i>, da Constituição Federal, trata das diretrizes da gestão pública: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (grifamos) Recentemente, os princípios da publicidade e transparência foram novamente exaltados em nossa legislação através do advento da lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI. A Lei de Acesso à Informação traz consigo uma mudança cultural substancial na gestão pública uma vez que estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Esse novo instrumento determina que as administrações públicas, salvo raras exceções, devem estar preparadas para fornecer quaisquer informações que forem solicitadas pelos cidadãos sobre a gestão pública. A LAI restringe as hipóteses de sigilo há apenas duas situações, quais sejam, quando a informação solicitada for considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. A Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 3º e incisos, ratifica a orientação constitucional e também assegura o direito fundamental de</p>

	<p>acesso à informação: Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: <b>I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;</b> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; <b>IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;</b> <b>V - desenvolvimento do controle social da administração pública.</b> (grifamos)</p> <p>Sob a mesma lógica do dispositivo supracitado, o artigo 6º da LAI orienta que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. O documento solicitado é instrumento de orientação e consulta dos servidores e unidades administrativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em relação ao intercâmbio de informações com administrações tributárias estrangeiras. A resposta apresentada de RFB, afirma que o manual solicitado “<i>contém normas, procedimentos e formulários aplicáveis à execução</i>” da troca de informações tributárias. Sendo assim, o documento “MANUAL DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM O EXTERIOR”, por se tratar de instrumento pelo qual a administração tributária norteia suas atividades e serviços em relação à troca de informações tributárias com outros Estados, amolda-se a regra do artigo 7º, V, da LAI: Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: <b>V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;</b> (grifamos) Por meio do intercâmbio de informações e das conseqüentes formas de aplicação dessa ferramenta por parte da administração fiscal, tem-se uma melhor compreensão da aplicação da legislação doméstica e também dos acordos internacionais. Tendo acesso ao documento solicitado, é possível que se verifique também se todos os contribuintes recebem o mesmo tratamento perante o Fisco, bem como pode-se analisar se os procedimentos adotados na fiscalização estão em harmonia com o ordenamento doméstico. Enfim, a utilidade e aplicabilidade do MANUAL DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM O EXTERIOR, não se restringe ao trabalho <i>interna corporis</i> da RFB e deve ser disponibilizado a toda a sociedade. A motivação da transparência das atividades e dos documentos da administração pública está intimamente relacionada com a responsabilização, ou seja, ao dar publicidade permite-se que os agentes sejam responsa-</p>
--	---

	<p>bilizados. Contudo, métodos de responsabilização como a transparência, por si só, não são úteis se não for assegurado aos cidadãos a possibilidade de ter acesso as informações da administração pública. Ademais, a título de exemplo, o regimento interno da Receita Federal do Brasil também pode ser considerado um documento que orienta as ações, as políticas e a execução de atividades dos servidores e das unidades administrativas da RFB. No entanto, esse documento encontra-se publicado no sítio virtual do órgão fazendário. Observa-se que, no Brasil, a LAI aborda em seu artigo 305, que os órgãos públicos devem publicar relatórios anuais com informações a respeito de documentos sigilosos e ainda “manter extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação”. Os fundamentos da classificação de uma informação como sigilosa encontram-se no artigo 236 da LAI, que lista as informações que, se divulgadas, colocariam em risco a segurança da sociedade ou do Estado. O Decreto n .7.724/2012, fundamento legal para a negativa do acesso ao documento solicitado, também restringe o sigilo: I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1o do art. 7o da Lei no12.527, de 2011. Verifica-se assim, que é preciso que o Estado demonstre que a divulgação de dada informação causaria prejuízo substancial à segurança da sociedade ou do Estado. Tendo em vista que o documento solicitado não se amolda a nenhuma dessas situações em que a legislação autoriza o sigilo, a negativa de acesso é insustentável, principalmente sob o argumento de o pedido ser desproporcional e desarrazoado. O artigo 137 do Decreto n. 7724/2012, claramente busca coibir casos extremos em que não se possa compreender o pedido de acesso à informação devido ao seu caráter genérico; pedidos que exijam trabalhos adicionais e de tratamento de dados e informações por parte da administração pública; e pedidos que se apresentem desconectados das atividades do órgão solicitado. No presente caso, o documento existe, basta ser disponibilizado sem qualquer ônus para a administração pública. Desproporcional e desarrazoado é a criação de obstáculos para o acesso à informação, estimulando a desconfiança e estremecendo ainda mais a relação Fisco e contribuinte. Nestes termos, reitera-se o pedido de acesso ao documento “MANUAL DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM O EXTERIOR”.</p>
--	--

<b>Resposta do Recurso à Autoridade Superior</b>	19/07/2013	“Encaminhamos em anexo resposta ao recurso interposto à Secretaria da Receita Federal. Considerando o disposto no art. 19, inc. II, c/c o art. 21, caput, do Decreto n.º 7.724, de 2012, informa-se que poderá ser apresentado recurso, no prazo de 10 dias, contado da ciência da decisão. Autoridade responsável pela apreciação do recurso: Secretário da Receita Federal do Brasil.”
<b>Recurso à Autoridade Máxima</b>	27/07/2013	“Recurso em anexo.”
<b>Resposta do Recurso à Autoridade Máxima</b>	13/08/2013	“Encaminhamos em anexo resposta ao recurso interposto à Secretaria da Receita Federal.”
<b>Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)</b>	22/08/2013	“Recurso em anexo”.
<b>Solicitação de Esclarecimentos</b>	11/10/2013	Em 05/11/13, a CGU solicitou ao MF/RFB, por e-mail, o Termo de Classificação da Informação ref. ao Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior”. Os esclarecimentos foram prestados em e-mail do dia 11/11/13, com envio de cópia do TCI requerido.

Registre-se que o Recurso foi apresentado à CGU de forma tempestiva e recebido conforme o disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012.

É o sumaríssimo relatório.

## **DAS RAZÕES**

Quanto ao mérito, entende-se ser desnecessário o exame das razões de negativa — com fulcro no inciso II, art. 13 do Decreto nº 7.724/12 — fornecidas na resposta inicial da RFB, porque a decisão denegatória de segunda instância ampara-se em fundamento mais gravoso, qual seja: classificação em grau reservado do “Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior”. Sendo assim, pode-se passar diretamente ao exame da cópia do Termo de Classificação de Informação (TCI) fornecido, após solicitação,

ANEXO À PORTARIA MF Nº 233, DE 26 DE JUNHO DE 2013

GRAU DE SIGILO: Reservado

TERMO DE CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÃO	
Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior	
ÓRGÃO/ENTIDADE: Secretaria da Receita Federal do Brasil	
CÓDIGO DE INDEXAÇÃO: e-processo nº 13355.723139/2013-80	
GRAU DE SIGILO: Reservado	
CATEGORIA: 06 - Economia e Finanças	
TIPO DE DOCUMENTO: Manual	
DATA DE PRODUÇÃO: Abril de 2008	
FUNDAMENTO LEGAL PARA CLASSIFICAÇÃO: Art. 24, caput e 1º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.	
RAZÕES PARA A CLASSIFICAÇÃO: [REDACTED]	
[REDACTED]	
[REDACTED]	
PRAZO DA RESTRIÇÃO DE ACESSO: 5 (cinco) anos.	
DATA DE CLASSIFICAÇÃO: 5 de julho de 2013	
AUTORIDADE CLASSIFICADORA	Nome: Renato Wilson Chaves Lima Junior Cargo: Coordenador-Geral de Relações Internacionais Substituto (DAS 101.4) - Delegação de Competência: art. 1º da Portaria RFB nº 1.277, de 9 de julho de 2012.
AUTORIDADE RATIFICADORA:	Nome:
(quando aplicável)	Cargo:
DESCCLASSIFICAÇÃO em ____/____/____	Nome:
(quando aplicável)	Cargo:
RECLASSIFICAÇÃO em ____/____/____	Nome:
(quando aplicável)	Cargo:
REDUÇÃO DE PRAZO em ____/____/____	Nome:
(quando aplicável)	Cargo:
PRORROGAÇÃO DE PRAZO em ____/____/____	Nome:
(quando aplicável)	Cargo:

A

Com efeito, da leitura da cópia reproduzida acima, verifica-se facilmente que há uma significativa impropriedade na lavratura do Termo, pois, a contar da data de produção do documento (abril de 2008) não

seria possível classificá-lo em 5 de julho de 2013 na qualidade de “reservado”, uma vez que a proteção de 5 (cinco) anos conferida pela LAI teria se exaurido há pelo menos dois meses.

Assim, ainda que a verificação da impropriedade por si só não resulte na invalidação do TCI e tampouco afaste de imediato as razões para a classificação do documento, gerou-se fundada dúvida a respeito da extensão da proteção conferida ao “Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior”.

Isto posto, considerando que a existência da aludida dúvida não pode constituir fundamento suficiente para disponibilização integral do documento em apreço, deve-se acolher requerimento do recorrente para que seja aplicado ao caso o disposto no §2º do art. 7º da LAI, nos termos do qual **deve a SRF fornecer, no prazo máximo de 10 (dez) dias e após eventual comprovação de ressarcimento de despesas com cópias reprográficas, “acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo” do “Manual de Intercâmbio de Informações com o Exterior”.**

**JOSÉ EDUARDO ROMÃO**  
Ouvidor-Geral da União



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 33 de 10/01/2014

**Referência:** PROCESSO nº 16853.000944/2013-17

**Assunto:** Recurso em LAI

---

**Signatário(s):**

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor  
Assinado Digitalmente em 10/01/2014